

Сапфилова Аполлиния Александровна

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой земельного,
трудового и экологического права
Кубанского государственного аграрного университета

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАДЗОРНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНСПЕКЦИЕЙ ТРУДА

Аннотация:

В статье рассматриваются виды полномочий федеральной инспекции труда, к которым относятся и надзорные. Снижение «административного давления» на работодателя не должно сопровождаться практически самоустранением государства в ограничении власти работодателя над работником. Если государство делегировало такую власть, то оно должно ее сдерживать. В противном случае работник не просто остается незащищенным от произвола работодателя, но и превращается в его экономического заложника. При реализации полномочий федеральной инспекции труда необходимо соблюсти правило золотой середины, не причиняя ущерба ни интересам работника, ни интересам работодателя.

Ключевые слова:

защита трудовых прав, федеральная инспекция труда, надзорные полномочия.

Sapfirova Apollinaria Aleksandrovna

LLD, Professor,
Head of Land, Labour
and Environmental Law Department,
Kuban State University of Agriculture

SOME ISSUES OF SUPERVISORY POWERS IMPLEMENTATION BY THE FEDERAL LABOUR INSPECTION

Summary:

The article discusses the types of powers of the Federal Labour Inspection, including the supervisory ones. The author believes that the reduction of "administrative burden" on an employer should not be accompanied by practical disengagement of the state in limitation of the power of an employer over an employee. And if the state has delegated such power to the employer, it must restrain it. Otherwise, the employee is not just vulnerable to the arbitrariness of the employer, but is transformed into its economic hostage. When implementing the powers, the Federal Labour Inspection needs to comply with the rule of golden mean without causing any damage neither to the interests of the employee or the employer.

Keywords:

protection of labour rights, Federal Labour Inspection, supervisory powers.

Компетенция любого органа исполнительной власти (совокупность его полномочий) является юридическим содержанием функции органа. Наделение органа компетенцией означает распределение полномочий между входящими в его структуру подразделениями и должностными лицами. Специфика компетенции органа государства заключается в том, что она всегда имеет активную направленность. Органы исполнительной власти создаются не для бездействия, а для того, чтобы решались задачи, поставленные перед страной в целом или в определенной сфере общественной жизни, в которой те или иные органы представляют государство. Так, федеральная инспекция труда действует от имени государства, реализует его защитную функцию, и ее деятельность в конечном счете должна быть направлена на предупреждение нарушений трудовых прав и их восстановление в случае нарушения.

Все полномочия федеральной инспекции труда, то есть права и обязанности, можно разграничить на две группы: надзорные полномочия и полномочия по предоставлению государственных услуг. Ранее, до 2013 г., при реализации «модели санкции» надзорные полномочия играли первостепенную роль в правоотношениях, возникающих между государственными инспекторами труда и работодателями при защите трудовых прав работников. В современных условиях, при переходе к «модели соответствия» и смещении акцента на предупреждение нарушений трудовых прав, главными стали полномочия по предоставлению федеральной инспекцией труда государственных услуг в процессе защиты прав работников, основными из которых являются информирование и консультирование работников и работодателей. Заметим, что при проведении социологического опроса на сайте Роструда на вопрос «Что Вы знаете об инспекции труда?» из 167 человек 11 % ответили, что она штрафует работодателей, а 4 % – занимается консультированием [1]. Стало быть, о предупреждающей роли инспекции осведомлены далеко не все респонденты, зато о санкциях знают многие.

Итак, надзорные полномочия инспекции – это те полномочия, суть которых состоит в осуществлении надзора за соблюдением работодателями законодательства. К таковым относятся следующие:

– непосредственный федеральный государственный надзор за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, выраженный в проведении плановых и внеплановых проверок [2];

– федеральный государственный надзор за соблюдением порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве [3];

– федеральный государственный надзор за соблюдением прав работников на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также порядка назначения, исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей [4].

Осуществление каждого вида федерального государственного надзора за соблюдением законодательства сопровождается соответствующим административным регламентом и направлено на выявление нарушений трудовых прав работников, их восстановление, привлечение к административной ответственности виновных лиц, а также расследование и учет несчастных случаев на производстве.

В соответствии со ст. 356 ТК РФ государственный инспектор труда осуществляет федеральный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, путем проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий [5], подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности. Это значит, что инспектор реализует надзорные полномочия, предпринимая проверки (комплексные, тематические, целевые) работодателя: плановые проверки регламентируются Федеральным законом № 294-ФЗ [6]; внеплановые – ТК РФ и указанным законом; расследование и учет несчастных случаев на производстве – ТК РФ.

Плановая (комплексная) проверка проводится в соответствии с ежегодным планом, утверждаемым и размещаемым на официальных сайтах органов прокуратуры и Роструда. О ней работодатель заблаговременно оповещается. По результатам проверки в случае выявления нарушений трудовых прав работников работодателю выдается предписание, обязательное к исполнению, и должностные лица работодателя и (или) работодатель как юридическое лицо привлекаются к административной ответственности [7].

Число проверок, запланированных инспекцией труда в 2016 г., заметно снизилось, практически в 5 раз. На круглом столе 16 декабря 2016 г., организованном Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Краснодарском крае при участии руководителя Государственной инспекции труда в Краснодарском крае, представителей Министерства социального развития и семейной политики Краснодарского края, Департамента труда и занятости населения Краснодарского края, Управления Министерства юстиции РФ по Краснодарскому краю, председателя правления Краснодарской краевой общественной организации инвалидов «Восхождение», руководителя Краснодарского краевого общественного движения по защите прав и интересов инвалидов «Содружество» и т. д., было озвучено количество плановых проверок в Краснодарском крае в 2016 г. – 253, в то время как в 2015 г. их было немногим более 2000. Это значительное ограничение числа проверок для эффективного охвата работодателей в целях осуществления качественного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на территории Краснодарского края. Снижение «административного давления» на работодателя, на наш взгляд, не должно сопровождаться практически самоустранением государства в ограничении власти работодателя над работником. Подчеркнем, что государство делегировало работодателю такую власть над работником и должно ее сдерживать [8]. В противном случае работник не просто остается незащищенным от произвола работодателя, но и превращается в его экономического заложника.

Внеплановая (целевая) проверка осуществляется, как правило, по жалобам работников. Государственному инспектору труда запрещено уведомлять о ней работодателя. Если работник требует сохранить конфиденциальность источника жалобы, то инспектор не имеет права разглашать эти сведения (ст. 358 ТК РФ). Это одна из его обязанностей. В настоящее время количество рассматриваемых жалоб работников более чем в 4 раза больше проводимых плановых проверок [9].

Государственный инспектор труда, защищая трудовые права работников, обязан соблюдать интересы работодателей при осуществлении надзора (ст. 358 ТК РФ). Во всех случаях проверки инспектором соблюдается действующее законодательство, тем самым – и интересы работодателей. Думается, что эта обязанность сохраняется за инспектором и при предоставлении государственной услуги по информированию и консультированию работодателей.

Если наступает несчастный случай на производстве, он подлежит расследованию и учету федеральной инспекцией труда в соответствии с требованиями ТК РФ и административным регламентом [10]. При этом приоритетным направлением развития охраны труда должно быть стимулирование работодателя к улучшению условий труда [11], предупреждению несчастных случаев. Одним из таких способов является специальная оценка условий труда [12], заменившая аттестацию рабочих мест.

Охрана труда – один из важнейших институтов трудового права. Его взаимосвязь не только с трудовыми отношениями, но и отношениями, связанными с обеспечением здоровья работни-

ков, их пенсионным обеспечением, очевидна. Если работодатель не может гарантировать надлежащим образом безопасность рабочих мест, выдавать специальную одежду, обувь, средства индивидуальной и коллективной защиты, он, нарушая нормы Трудового кодекса РФ, способствует увеличению числа несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Думается, что для сохранения баланса интересов работников и работодателей в области охраны труда важно не допускать нарушений прав обеих сторон и учитывать, конечно, интересы государства. Предупредить нарушения трудового законодательства, снизить количество несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний возможно только с помощью системы эффективных мер, к которым относится в том числе специальная оценка условий труда.

Введением специальной оценки условий труда были сбалансированы интересы государства, работников и работодателей, усилен надзор государства в этой сфере, а также скорректированы полномочия Роструда во взаимодействии с государственной экспертизой условий труда в субъекте РФ. Обратим внимание на то, что с 1 января 2015 г. установлена административная ответственность в виде предупреждения или штрафа за нарушение работодателем обязанности проведения анализа условий труда.

В целом надзорные полномочия, осуществляемые федеральной инспекцией труда, должны быть направлены в первую очередь на предупреждение нарушений трудовых прав работников. Однако в настоящее время деятельность инспекции только перестраивается в этом направлении, в том числе путем усиления функции предоставления ею государственных услуг по информированию и консультированию.

Между тем нам представляется, что снижение результативности планового надзора, осуществляемого федеральной инспекцией труда, в ущерб внеплановому, тем более в связи с усилением информирования и консультирования работодателей и работников, не принесет желаемого эффекта. Официально выявленных нарушений трудовых прав работников вполне может оказаться меньше, чем обычно, но латентность истоков и содержания этих нарушений откроется через некоторое время и будет способствовать увеличению нарушений работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Думается, что при реализации полномочий федеральной инспекции труда необходимо соблюдать правило золотой середины, не причиняя ущерба интересам и работника, и работодателя, а также резко не разворачиваться в сторону то защиты трудовых прав работника, то соблюдения интересов работодателя.

Ссылки и примечания:

1. См. подробнее информацию на официальном сайте Роструда (<http://www.rostrud.ru>).
2. Административный регламент исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права : утв. приказом Минтруда России от 30.10.2012 № 354н // Российская газета. 2013. 29 марта. (Опубликован без приложений).
3. Административный регламент исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве : утв. приказом Минздравсоцразвития РФ от 21.09.2011 № 1065н // Там же. 2011. 9 дек. (Опубликован без приложений к Административному регламенту № 1–2).
4. Административный регламент исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением требований, направленных на реализацию прав работников на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также порядка назначения, исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей : утв. приказом Минздравсоцразвития РФ от 07.11.2011 № 1325н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 11. (Прил. 2 к Регламенту не приводится).
5. Об утверждении Перечня должностных лиц Федеральной службы по труду и занятости и ее территориальных органов по государственному надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде и иных нормативных актов, содержащих нормы трудового права (государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации), уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях : приказ Роструда от 10.04.2006 № 60 (зарегистрирован Минюстом России 16.05.2006 № 7844) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 21.
6. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6249.
7. Административный регламент исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства ...
8. Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права. М., 1918. С. 28–33.
9. Доклад Федеральной службы по труду и занятости об осуществлении эффективности в 2014 году государственного надзора и контроля в сфере труда и социальной защиты населения для размещения в федеральной государственной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rostrud.ru/upload/доклад.pdf> (дата обращения: 15.05.2015).
10. Административный регламент исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением установленного порядка ...
11. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция) : утв. Правительством РФ 14.05.2015 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. О специальной оценке условий труда : федер. закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 52, ч. 1. Ст. 6991.

References:

1. See more information at the official site of the Labor Agency (<http://www.rostrud.ru>).
2. 'Administrative Regulations of the Federal Service for Labour and Employment of the state function to implement the federal state supervision over compliance with labor legislation and other regulatory legal acts containing norms of labor law: approved. Order of the Ministry of Labour of Russia from 30.10.2012 № 354n' 2013, *Russian newspaper*, March 29.
3. 'Administrative Regulations of the Federal Service for Labour and Employment of the state function to implement the federal state supervision over the observance of the established order of investigation and registration of accidents at work: approved. Order of the Health Ministry of the Russian Federation of 21.09.2011 № 1065n' 2011, *Russian newspaper*, 9 December.
4. 'Administrative Regulations of the Federal Service for Labour and Employment of the state function to implement the federal state supervision over compliance with requirements aimed at realization of the rights of workers to provide for compulsory social insurance against industrial accidents and occupational diseases, as well as the procedure of appointment, and calculus payment of temporary disability benefits at the expense of employers: approved. Order of the Health Ministry of the Russian Federation of 07.11.2011 № 1325n' 2012, *Bulletin of normative acts of federal executive bodies*, no. 11, app. 2 of the Regulations does not provide.
5. 'Order of the Labor Agency of 10.04.2006 № 60 "On approval of the list of officers of the Federal Service for Labour and Employment and its territorial bodies of state supervision and control over compliance with labor legislation and other regulatory acts containing norms of labor law (State Labour Inspection the subjects of the Russian Federation), authorized to draw up protocols on administrative violations": Russian Ministry of Justice registered 16.05.2006 № 7844' 2006, *Bulletin of normative acts of federal executive bodies*, no. 21.
6. 'Federal Law of 26.12.2008 № 294-FZ "On the Protection of the Rights of legal entities and individual entrepreneurs in the exercise of state control (supervision) and municipal control" 2008, *SZ the Russian Federation*, no. 52, part 1, art. 6249.
7. 'Administrative Regulations of the Federal Service for Labour and Employment of the state function to implement the federal state supervision over compliance with labor legislation and other regulatory legal acts containing norms of labor law: approved. Order of the Ministry of Labour of Russia from 30.10.2012 № 354n' 2013, *Russian newspaper*, March 29.
8. Tal, LS 1918, *Essays industrial worker rights*, Moscow, p. 28-33.
9. *Report of the Federal Service for Labour and Employment of the effectiveness of the implementation of the 2014 state supervision and control in the sphere of labor and social protection of the population to be placed in the federal state system of "Monitoring activities of regulatory agencies"* 2014, retrieved 15 May 2015, <<http://www.rostrud.ru/upload/доклад.pdf>>.
10. 'Administrative Regulations of the Federal Service for Labour and Employment of the state function to implement the federal state supervision over compliance with requirements aimed at realization of the rights of workers to provide for compulsory social insurance against industrial accidents and occupational diseases, as well as the procedure of appointment, and calculus payment of temporary disability benefits at the expense of employers: approved. Order of the Health Ministry of the Russian Federation of 07.11.2011 № 1325n' 2012, *Bulletin of normative acts of federal executive bodies*, no. 11, app. 2 of the Regulations does not provide.
11. *The main activities of the Government of the Russian Federation for the period until 2018 (new version) approved. The Government of the Russian Federation 05.14.2015* 2015, retrieved 15 May 2015, <<http://government.ru>>.
12. 'The Federal Law of 28.12.2013 № 426-FZ "On special assessment of working conditions" 2013, *SZ the Russian Federation*, no. 52, part 1, art. 6991.